



La Resolución 1483, fin de la guerra diplomática

Manuel Coma *

Tema: Se analizan las implicaciones de la resolución 1483 de 22 de mayo para la administración del Irak ocupado y como expresión del reconocimiento del poderío norteamericano.

Resumen: Para bien o para mal, la crisis que la guerra ha supuesto ha dejado intacta la estructura de las Naciones Unidas, ya que nadie se plantea su reforma; pues si antes sirvió, en opinión de muchos, para ilegalizar por defecto la guerra, ahora los mismos mecanismos sirven para legalizar la ocupación norteamericana. En el proceso de negociación y votación del texto, el hegemon americano ha ofrecido una oportunidad de reconciliación a sus opositores aceptando su preeminencia, oportunidad que todos han aprovechado.

Análisis: La guerra de Irak y la crisis diplomática que la precedió y tuvo como epicentro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, llegará a ser con toda probabilidad el punto de inflexión del surgimiento de un nuevo orden internacional cuya principal característica consistirá en el extraordinario predominio de la hiperpotencia americana, y cuyas restantes características dependerán de las múltiples adaptaciones –de la oposición frontal al puro sometimiento, pasando por toda clase de compromisos y posiciones intermedias- del resto del mundo a esa nueva realidad de poder. Puesto que hiperpotencia no significa omnipotencia, compromisos y adaptaciones habrán de hacerse en ambos sentidos, pero, dado el desequilibrio de poder, en dosis muy desiguales.

Cuando se reza la letanía de instituciones internacionales que han sido sacudidas hasta sus cimientos por la crisis, las Naciones Unidas figuran en primer lugar. Nunca estuvieron a la altura de las elevadas expectativas de sus padres fundadores y en todo caso, con más de medio siglo de existencia y en un mundo muy distinto del que las vio nacer, parece obvio que necesiten una profunda reforma, incluso aunque nada hubiera pasado. Uno de los aspectos sorprendentes de la conmoción que el orden internacional ha experimentado y de la crisis en la que seguimos inmersos, es que sólo muy escasas voces individuales se han elevado reclamando la reforma de tan venerable institución. Desde el mundo oficial, pro o contra la guerra, el silencio más absoluto. Como si nada hubiera sucedido.

Así, el único foro político verdaderamente mundial, dominado por esa especie de comité permanente que es el Consejo de Seguridad y éste por sus privilegiados miembros perpetuos con derecho de veto, sigue impertérrito otorgando o denegando marchamos de legalidad que se emiten de acuerdo con las relaciones entre los poderosos. Una vez fracasado el intento de Francia, secundada con entusiasmo por Rusia y muy

* Manuel Coma
Investigador Principal, Defensa y Seguridad
Real Instituto Elcano

discretamente por China, de utilizar el Consejo y una lectura literal de la Carta como el ámbito donde y el instrumento con el que poner freno a la voluntad americana, el Consejo se convierte ahora en el escenario de la reconciliación, al menos formal, entre los grandes y la legalidad onusiana sirve para darle el espaldarazo internacional al resultado de la guerra: el gobierno del país por parte de las potencias ocupantes. Ese es el significado, con un cierto número de peros y matices, de la resolución 1483, presentada por Estados Unidos, Reino Unido y España el 9 de mayo y aprobada por el alto organismo el pasado jueves 22, con 14 votos a favor y la ausencia, que no abstención, de Siria.

El eje central del nuevo documento y el principal tema del último tira y afloja entre los poderosos, ha sido algo de apariencia tan rutinaria como el levantamiento de las sanciones impuestas a Irak por una larga serie de resoluciones que se remontan a la invasión de Kuwait. Persiste la prohibición de importar armamento, pero en esta ocasión la clave está en que desaparece el llamado régimen de “alimentos por petróleo” impuesto en 1995 tras años de forcejeo con Sadam, el cual prefería el embargo total a una explotación y comercialización de sus recursos petroleros bajo control de Naciones Unidas, para, con el producto de la venta, adquirir alimentos y medicinas con el objeto de ahorrarle a la población las penurias del embargo. Con el transcurso del tiempo, el régimen se amplió de tal manera y el embargo se hizo tan poroso que cada vez servía menos para contener a Sadam, mientras que la población sólo veía aliviados sus sufrimientos muy parcialmente. En el fracaso de ese sistema, tanto respecto al gobierno de Sadam como al pueblo iraquí, con la excepción de los kurdos, habría que situar uno de los orígenes de la guerra.

Desaparecido Sadam y dadas las imperiosas necesidades de la reconstrucción del país, nada más natural que desapareciese también ese sistema de control económico que ya no podía contener a un régimen peligroso que había dejado de existir y sí castigar a un pueblo inocente. Pero las sanciones no se imponen a los regímenes sino a los Estados y las instituciones tienen sus formalismos y por tanto había que votar la anulación de lo aprobado con un voto.

Por un momento pareció que se iba a reproducir el antagonismo que precedió a la guerra. Francia y Rusia, y como siempre China mucho más silenciosamente, quisieron en un primer momento aprovechar la ocasión para de nuevo convertir el Consejo de Seguridad y sus procedimientos en unas horcas caudinas por las que habrían de pasar los vencedores militares de la guerra. El objetivo máximo hubiera sido que Irak quedase bajo control de Naciones Unidas, con toda la capacidad de decisión y supervisión que eso les proporcionaría a los miembros permanentes del Consejo. El mínimo, defender los contratos firmados con el régimen de Sadam, importantes en el caso de Rusia, mucho más condicionada por intereses económicos que Francia. Así Rusia ha sido la última en ceder.

La pelea simbólica ha girado en torno al alcance de dos adjetivos y la palanca legal ha sido una vez más la función de los inspectores en el levantamiento de las sanciones. Estados Unidos, por boca de Colin Powell, estaba dispuesto a reconocerle a Naciones Unidas un papel “vital” en la administración de Irak. Franceses y rusos reclamaban el carácter de “central” para ese papel. Del enfrentamiento se deduce que “central” debía ser mucho más grande e importante que “vital”. El instrumento de presión del que disponían los “antihegemonistas” era la cláusula según la cual el levantamiento de sanciones debería venir precedido por el informe de los inspectores certificando que Irak había cumplido su obligación de eliminar todo su armamento de destrucción masiva. Al fin y al cabo, obligarle a hacerlo había sido la razón de las sanciones. Pero dado que tanto Sadam como sus armas parecen haberse esfumado, una excesiva insistencia en ese formalismo parece algo surrealista y altamente motivado por intenciones políticas.

La exigencia de certificar lo obvio, si de verdad se hubiera tomado en serio, hubiera significado mantener en vilo al país y sus administradores, fueran quienes fueran, durante semanas o meses, mientras continuaba la búsqueda de unas armas sin duda muy bien escondidas, en el supuesto de que todavía existan. Por el contrario, y una vez creado un principio de normalidad económica con la cancelación de las sanciones, la vuelta de los inspectores para colaborar con los expertos americanos en la indagación del destino de misterioso armamento hubiera sido una de las más razonables concesiones que los americanos podían haber hecho, pero la cuestión estaba tan cargada de simbolismo, al haber sido tan atrocemente manipulada en la batalla diplomática que precedió a la guerra, que la administración Bush ha preferido obtener un desquite a consentir una presencia que hubiera dotado de credibilidad a cualquier descubrimiento positivo o negativo que pueda hacerse en el campo del armamento prohibido. En efecto, ni Francia ni Rusia pueden haber creído jamás que los inspectores hubieran podido llegar a certeza alguna respecto a lo que Sadam se propusiera ocultar y mucho menos todavía estas potencias hubieran dejado en manos de unos técnicos la decisión de que se llegara o no a la guerra. Esa no fue nunca la cuestión, pero eso fue lo que se hizo creer a la opinión mundial. Su oposición a la guerra era profunda y genuina; las inspecciones, un pretexto. Eso es algo que Washington no está dispuesto a perdonar y por eso no ha querido ahora pasar por el aro, aunque suponga tirar alguna piedra contra su propio tejado.

En lo demás, si “vital” o “central” el papel de la ONU en el Irak post-Sadam, ha habido una dura negociación y algunos compromisos por parte americana, que suavizan un tanto las hieles de lo que básicamente es una capitulación de los que se opusieron a la guerra. La resolución sanciona el poder y la responsabilidad de los ocupantes pero en conjunto, por amarga que sea para Chirac y Putin, es la más razonable para tratar de sacar a Irak del pozo en el que se encuentra. Aunque como institución internacional Naciones Unidas es la que tiene más experiencia en tareas del tipo de aquéllas a las que hay que enfrentarse en la reconstrucción de Irak, la misión es tan hercúlea que sólo puede haber algunas perspectivas de éxito si Estados Unidos asume las máximas responsabilidades, empezando por las del fracaso. Ha sido su guerra, debe comprometerse sin restricciones con la paz, cueste lo que cueste.

Por otro lado, Naciones Unidas tendrá un papel “vital” –así dice finalmente el texto- en aquello para lo que realmente está mejor preparada, la ayuda humanitaria y la “restauración y el establecimiento de instituciones locales y nacionales”. Supervisará, además, todo el proceso, asegurando la transparencia y garantizando que las riquezas de Irak se explotarán en beneficio del país y sus ciudadanos. Para ello Kofi Annan nombrará un “Representante Especial” para Irak que coordinará las actividades que desempeñe Naciones Unidas e informará regularme al Consejo. Se crea también un Fondo para el Desarrollo de Irak bajo estricta supervisión internacional.

Estados Unidos toma las decisiones pero también se asegura un marco legal que proporcione un mínimo de seguridad jurídica sin la que no parece posible conseguir inversiones internacionales, ni siquiera americanas, indispensables para hacer arrancar de nuevo y desarrollar la industria petrolera. La fórmula que legitima la ocupación se halla en el reconocimiento por el Consejo de Seguridad de “las autoridades, responsabilidades y obligaciones específicas de acuerdo con el Derecho Internacional aplicable de esos Estados [América y Reino Unido] bajo mando unificado (la ‘Autoridad’)”. Todos los que quieran colaborar han de hacerlo bajo la “Autoridad”.

La resolución prevé el establecimiento de una Administración Iraquí Interina que colaborará con la “Autoridad”. Se prolonga por seis meses la vida del programa “petróleo por alimentos”, bajo la dirección del Secretario General, pero ya en coordinación con la “Autoridad”, la cual recibirá todas las atribuciones al cabo de ese período. El sentido de

esta enigmática disposición, que aparentemente contradice el deseo de liberar a Irak de todas las hipotecas que el anterior régimen le había acarreado, es poner a salvo el país de sus acreedores en los aspectos en los que podría ser más vulnerable, aunque esa protección va mucho más allá, al declarar inmunes el petróleo, su derivados y el gas natural hasta final de 2007.

“Con la excepción de las prohibiciones relacionadas con la venta o suministro a Irak de armas... todas las prohibiciones relacionadas con el comercio con Irak y el suministro de recursos económicos o financieros... dejan de tener efecto”. Por un momento, en el curso de las negociaciones, Colin Powell insinuó que Estados Unidos podría conformarse con la “suspensión” de las sanciones, lo que permitiría una posterior intervención del Consejo de Seguridad, pero finalmente se ha estipulado el levantamiento puro y simple. También aquí los opositores de Washington en la cuestión de la guerra han tenido que agachar la cerviz.

El régimen que se establece para la reconstrucción de Irak es altamente intervencionista, como lo han sido las misiones de pacificación de Naciones Unidas a lo largo de los años noventa, en Bosnia, Timor, Kosovo, en contradicción, según los internacionalistas, con las convenciones de La Haya (1907) y Ginebra (1949) que regulan los regímenes de ocupación de la forma más abstencionista posible, procurando respetar al máximo la legislación existente. Una muestra más de la obsolescencia de esas normas, pensadas para circunstancias distintas y cuando las guerras eran muy diferentes.

Estados Unidos, con la aprobación de la 1483, ha conseguido del Consejo de Seguridad lo que previamente le había negado al oponerse a una “segunda” resolución que declarase Irak en violación de la 1443 y aprobase explícitamente la guerra. Con concesiones muy limitadas a sus opositores, estableciendo un papel para Naciones Unidas considerable pero que no limita su autoridad de potencia ocupante sino que la complementa y con una supervisión internacional que garantiza una transparencia que no puede menos que considerar favorable para sus propios propósitos, Estados Unidos legítima, desde el punto de vista de Naciones Unidas, la ocupación y por tanto, en buena lógica, legaliza la guerra, que por lo demás, no ha sido condenada por ninguna resolución del organismo internacional.

Todo ello no afecta en absoluto a los juicios morales que cada uno haga de uno u otro fenómeno. Se trata sólo de legalismos. El que estos no alteren los juicios éticos no hace más que subrayar los límites de Naciones Unidas como fuente de legitimación. La actual administración americana y el Congreso le niegan expresamente ese carácter supremo. En el fondo, muchos de los que se refugian en su legalidad no piensan lo mismo. Villepin y Chirac se han apresurado a negar que la resolución legalice la guerra.

En todo caso, lo que parece innegable, aunque no lo reconozcan, es que la resolución representa por su parte un acto de pleitesía al poder americano. Al menos de momento. En Oriente Medio, en Europa, entre las grandes potencias, a escala mundial, en suma, estamos asistiendo en estos días a movimientos de acomodo al hegemon indiscutible. Una coalición de Francia, Alemania, Rusia y China, que en otros tiempos hubiera acumulado un poder casi indescriptible, no ha sido suficiente para pararle los pies al gigante americano. La economía de éste supera a las tres siguientes sumadas. Sus inversiones en defensa igualan a la suma de las catorce que le siguen.

Un poder tan enorme asusta a bastantes e irrita a muchos más. La oposición a la guerra, con ropajes de legalismo, es en realidad una manifestación de esos estados de ánimo. Para las grandes potencias de antaño representa también una medida de la propia decadencia, algo especialmente mortificante. Pero si los países no se quieren instalar en la *irrealpolitik* tienen, a falta de mejor remedio, que buscar la reconciliación. Más allá de

Irak, ese es el gran significado de la resolución 1483. Ha sido una oportunidad de hacer las paces con Estados Unidos o de instalarse en la oposición. Todos han buscado las paces. Hasta Siria, que no se ha presentado a votar, ha tenido buenas palabras para la resolución.

Conclusiones: El régimen de administración de Irak que la resolución 1483 dibuja, consagra la supremacía americana, es quizás el más realista posible y el que más posibilidades tiene de llevar adelante una tan extraordinariamente difícil tarea como la de reconstruir ese país y conducirlo hacia un Estado que pueda vivir en paz consigo mismo y con sus vecinos. Todo ello concediéndole a las Naciones Unidas un papel considerable y a la medida de sus posibilidades. En el proceso de elaboración de la nueva norma, las viejas potencias se han plegado a la nueva realidad de poder, al menos en un compás de espera.

Manuel Coma
Investigador Principal, Defensa y Seguridad
Real Instituto Elcano